ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupen JUDr. Alexandrem Királym, Ph.D., advokátem se sídlem L. Podéště 1883/5, 708 00 Ostrava – Poruba, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje,** se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2015, č. j. KUJCK/85926/2015/OLVV/4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 9. 2016, č. j. 10 A 17/2016 - 26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Dne 7. 10. 2015 žalobce požádal o poskytnutí informace o počtu ověřených podpisů, které ověřil matriční úřad Magistrátu města České Budějovice za poslední 3 roky mimo sídlo úřadu, a to s uvedením počtu podpisů pro každý rok zvlášť.

[2] V rámci vyřizování uvedené žádosti bylo dotázáno příslušné pracoviště vykonávající funkci matričního úřadu. To s odkazem na § 16 odst. 2 a § 12 písm. c), d), e) a f) zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), v rozhodném znění

(dále jen „zákon o ověřování“), uvedlo, že místo ověření podpisu není údajem vyplňovaným do ověřovací knihy. Podpisy ověřené mimo úřad nejsou evidovány.

[3] Rozhodnutím ze dne 16. 10. 2015, č. j. KP-PO/404/2015/EEZI/110 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Magistrát města České Budějovice (dále jen „magistrát“ či „povinný subjekt“) odmítl podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v rozhodném znění (dále jen „informační zákon“), žalobcovu žádost o poskytnutí informací, neboť požadovanými informacemi nedisponuje. Místo legalizace není ze zákona povinně evidováno, a matriční úřad tak nečiní ani nad rámec zákona. Nelze proto počet legalizací mimo sídlo úřadu zjistit.

[4] Odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 12. 2015, č. j. KUJCK/85926/2015/OLVV/4 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Zabýval se námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou shledal nedůvodnou, neboť v rozhodnutí povinného subjektu bylo uvedeno, které skutečnosti vedly k jeho vydání. Žalovaný zrekapituloval obsah § 15 a 16 zákona o ověřování s tím, že místo legalizace nepatří mezi evidované skutečnosti. Povinný subjekt proto požadované údaje neeviduje a není k tomu ani zmocněn. K možnosti získání požadovaných informací žalovaný konstatoval, že není zákonem stanovená povinnost evidovat konkrétní důvod cesty v členění podle jednotlivých ustanovení právních předpisů a uzavřel, že požadované informace nejsou dle jeho názoru obsaženy v docházkovém systému nebo v cestovních příkazech. Námitku směřující k nesdělení minimálně jednoho ověření mimo sídlo úřadu (neboť byl takto ověřen minimálně podpis žalobce) shledal žalovaný nedůvodnou, neboť žádost žalobce směřovala ke sdělení počtu ověření za poslední tři roky a ne na sdělení, zda byl v minulosti ověřován podpis mimo sídlo úřadu. Rovněž informační hodnota takové informace pro žalobce je diskutabilní, když je mu známa.

[5] Následně podal žalobce u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) žalobu, která byla zamítnuta rozsudkem ze dne 5. 9. 2016, č. j. 10 A 17/2016 - 26 (dále jen „napadený rozsudek“). Soud se ztotožnil s názorem správních orgánů, že místo legalizace nepatří podle zákona mezi povinně zaznamenávané skutečnosti. Dle § 3 odst. 3 informačního zákona je informací jakýkoli obsah nebo jeho část v jakékoli podobě, zaznamenaný na jakémkoli nosiči. Není-li místo ověření podpisu evidováno, nejedná se o informaci ve smyslu uvedeného ustanovení. Bez evidence místa ověření nelze zjistit počet ověření mimo sídlo úřadu.

[6] Krajský soud souhlasil, že povinný subjekt by mohl s požadovanými informacemi disponovat i z jiného důvodu. Zabýval se tedy námitkami žalobce, že požadované informace mohou být dohledatelné z docházkového systému zaměstnanců nebo z cestovních příkazů. Byť žalobce na podporu svého tvrzení neoznačil žádné důkazy, vyžádal si krajský soud výpisy z docházkového systému povinného subjektu, konkrétně výpisy z docházky pracovnic matričního úřadu za poslední 3 měsíce. Z pracovních výkazů zjistil, že je evidována zejména doba příchodu do zaměstnání, doba odchodu, odpracovaná doba, průběžný stav odpracované doby, přestávka, lékař, nemoc, dovolená a čas strávený „Služebně v ČB“. Nelze s nich ovšem zjistit důvod, pro který byl pracovník „Služebně v ČB“. Dospěl tedy k závěru, že požadované informace zde obsaženy nejsou.

[7] Krajský soud nepřisvědčil námitce žalobce vytýkající správním orgánům, že neuvedly skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí. Předmětem přezkumu rozhodnutí povinného subjektu byla mj. otázka, zda požadované informace existují, která byla zodpovídána na základě platné a účinné legislativy. Napadené rozhodnutí tudíž není stiženo žalobcem uváděnými vadami. Z rozhodnutí je patrné jak žalovaný rozhodl, proč tak rozhodl a na jakém základě.

[8] K obecným námitkám rozporu se smyslem informačního zákona a základními zásadami činnosti správních orgánů plynoucích ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), soud uvedl, že mu není patrné, z čeho tak žalobce dovozuje. Vyjmenoval, o jaké zásady se jedná, a souhlasil, že jejich porušení může mít za následek nezákonnost rozhodnutí či postupu správního orgánu. Takové porušení zásad ovšem v daném případě neshledal, stejně tak ani rozpor s účelem informačního zákona. Pokud povinný subjekt požadovanými informacemi nedisponuje a nemá zákonem stanovenou povinnost těmito informacemi disponovat, nelze z povahy věci v jeho jednání spatřovat porušení základních zásad činnosti správního orgánu.

[9] Krajský soud uzavřel, že žalobce žádným rozumným způsobem nedoložil, že by povinný subjekt měl disponovat požadovanými informacemi, a na jakém základě. Své úvahy blíže nerozvedl, vyjma možné existence požadované informace v rámci docházkového systému. Za nevhodné chování úředních osob pak nelze považovat situaci, kdy nejsou splněny zákonem stanové předpoklady pro poskytnutí informací. Neztotožnil se s názorem žalobce, že povinný subjekt je zákonem zmocněn disponovat požadovanými informacemi. Není ani zřejmé, z čeho žalobce dovozuje, že povinný subjekt by jako správní orgán v různých oblastech veřejné správy měl požadované informace mít, neboť bez nich by nebyl schopen zajistit plnění zákonem uložených povinností.

[10] Skutečnost, že žalovaný měl pouze zopakovat argumentaci povinného subjektu, nepovažuje krajský soud za vadu, jelikož tato argumentace byla správná. K námitce žalobce, že mělo být sděleno ověření alespoň jednoho podpisu mimo sídlo povinného subjektu (protože se tak stalo na žádost žalobce), konstatoval, že pokud není evidováno místo ověření, a nelze tak zjistit kolik podpisů bylo ověřeno mimo sídlo úřadu, nelze zjistit ani to, že právě žalobci byl ověřen podpis mimo sídlo úřadu. Namítal-li žalobce porušení jeho legitimního očekávání z důvodu odchýlení žalovaného od dosavadní praxe, aniž by specifikoval, jakou dosavadní praxi žalovaného má na mysli, nemohl se soud touto námitkou více zabývat. S ohledem na vše uvedené neshledal zásah do žalobcových ústavně garantovaných práv, zejména politických, jak žalobce tvrdil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Žalobce (dále jen „stěžovatel") napadl v záhlaví označený rozsudek krajského soudu, kterým byla jeho žaloba zamítnuta z výše nastíněných důvodů. Stěžovatel svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[12] Stěžovatel považuje za vnitřně rozporný výrok I. napadeného rozsudku, jelikož se soud vypořádal s jeho námitkou způsobem neslučitelným s jejím obsahem. Námitku

nedohledání požadované informace (např. z docházkového systému, cestovních výkazů či ze stížností) z důvodu laxního přístupu povinného subjektu totiž nemohl soud vypořádat tak, že povinný subjekt nemá na základě zákona povinnost ani zákonné zmocnění k evidenci místa ověření podpisu.

[13] Dle stěžovatele povinný subjekt určitými informacemi disponuje, má tudíž informaci k dispozici a je povinen ji poskytnout. Žalovaný je povinen mít absolutní přehled o své činnosti, pracovní náplni a pohybu svých zaměstnanců. Požadovaná informace je proto snadno dohledatelná, např. z cestovního příkazu, z docházkového systému legalizujících zaměstnanců či alespoň v částečném rozsahu ze stížnostní agendy, kdy se ke stížnosti stěžovatele podle § 175 správního řádu povinný subjekt podrobně zabýval ověřováním, resp. ověřením konkrétního podpisu. Požadovanou informací proto disponuje na základě zákonného zmocnění (§ 175 odst. 4 správního řádu).

[14] Krajský soud podle stěžovatele neuvedl žádný právní důvod, proč by požadované informace musely být evidovány toliko ve smyslu § 15 a 16 zákona o ověřování. Zejména pak neuvedl, že by ve vyřizované stížnostní agendě, docházkovém systému či cestovních příkazech vskutku vůbec neexistovala.

[15] Stěžovatel nesouhlasí, že bez evidence místa ověřování nelze zjistit počet ověření mimo sídlo úřadu. To je v rozporu s tím, že by podle soudu mohlo být dohledatelné z docházkového systému či z cestovních výkazů za podmínky, že by stěžovatel označil na podporu svých tvrzení nějaké důkazy. Jestliže soud ve správním soudnictví vychází z údajů obsažených ve správním spise, aby ověřil skutkový a právní stav v době vydání napadeného rozhodnutí, nelze tento postup označit za dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. Pokud stěžovatel neunášel důkazní břemeno, měl soud povinnost jej o tom včas poučit. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že je povinen rozhodné skutečnosti nejen tvrdit, ale i doložit. Povinnost doložit výpisy z docházkového systému zaměstnanců povinného subjektu, cestovní příkazy či obsah stížnostní agendy přenášená soudem na stěžovatele je právně nesrozumitelná.

[16] Podle stěžovatele je neúplné soudem vyžádané poskytnutí výpisů z docházkového systému (pracovní výkazy) úředníků provádějících ověřování podpisů mimo sídlo magistrátu za poslední 3 měsíce (čili duben až červen 2016), neboť není patrné, že výzvě soudu bylo správním orgánem vyhověno, především se však soudu nedostalo žádných informací stran žádosti stěžovatele, který se domáhal informací za období říjen 2012 až říjen 2015. Jestliže docházkové listy zaměstnanců za vyžádané období neobsahují požadované informace, neznamená to, že je neobsahují ani docházkové listy v období říjen 2012 až říjen 2015.

[17] Vzhledem k rozsahu pracovních výkazů, cestovních příkazů i podrobnosti vyřizování stížností patrně existují zprávy elektronické pošty, zápisy z jednání, poznámky či jiné obdobné záznamy souvisejících informací, z nichž lze zjistit důvod, pro který byl pracovník žalovaného služebně v ČB. Stěžovatele netíží žádné důkazní břemeno ohledně neexistence požadovaných informací. To má naopak prokázat žalovaný. Kromě toho lze dle stěžovatele dovodit, že ověřující pracovnice se nepohybují služebně v ČB z jiného důvodu, než za účelem ověřování podpisů.

[18] Stěžovatel dále vytýká krajskému soudu, že provedl důkazy listinami, v nichž měly být podle stěžovatele obsaženy požadované informace, nicméně návrh na dokazování nebyl proveden dostatečně, neboť soud pominul cestovní příkazy a stížnosti a opatřil výkazy za nerozhodné období. Takové dokazování tedy vůbec nepřikročilo k přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví a nahrálo žalovanému stran neexistence požadovaných informací. Stěžovatel proto považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť soud nemohl dovodit, že se nejedná o informace ve smyslu § 3 odst. 3 informačního zákona.

[19] Z dokazování provedeného popsaným způsobem navíc soud neměl ani vycházet, neboť nemohl věcně přezkoumat postup žalovaného, když měl správně napadené rozhodnutí zrušit z důvodu jeho nepřesvědčivosti. Stěžovatel zdůrazňoval, že žalovaný nijak neověřil, zda požadované informace existují. Krajský soud nepřezkoumal postup a rozhodnutí žalovaného v mezích všech žalobních bodů, když o důvodnosti uvedené námitky uvážil tak, jak je rekapitulováno v bodě [7] tohoto rozsudku.

[20] Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem soudu, že ve své žalobě pouze obecně konstatoval povinnost povinného subjektu poskytovat informace, jimiž disponuje. Na tomto místě opakuje stěžovatel svou žalobní námitku, v níž tvrdil, že žalovaný opomenul skutečnost, že jednání magistrátu je v rozporu s principy spravedlnosti a dobrých mravů, a vymezil, co je obsahem těchto pojmů. Dále v ní tvrdil, že argumentace založená na nemožnosti požadované informace poskytnout je nezákonná, zavádějící a ryze účelová, neboť z obsahu spisu je zřejmé, že povinný subjekt nepochyboval o korektnosti a srozumitelnosti stěžovatelovy žádosti a bylo mu zřejmé, jaké informace stěžovatel požaduje.

[21] Postup krajského soudu, který konstatoval, že mu „není v tomto směru patrná úvaha žalobce, kterou dovozuje nesprávný výklad smyslu InfZ a postup v rozporu se základními zásadami správního práva“, považuje stěžovatel za nezákonný. Soud měl stěžovatele v takovém případě vyzvat k doplnění žaloby, protože by se nejednalo o rozšíření nad rámec žalobních námitek, nýbrž o jejich konkretizaci.

[22] Žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí, v němž se vypořádal se všemi odvolacími námitkami, a ztotožňuje se s rozsudkem krajského soudu. Upozorňuje na důvodovou zprávu k informačnímu zákonu, dle níž je povinný subjekt povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti a které má nebo by měl mít k dispozici. Žalovaný nezpochybňuje, že ověřování mimo sídlo úřadu spadá ze zákona do působnosti povinného subjektu. Odkazuje ovšem na zákonem stanovený rozsah údajů zaznamenávaných při legalizaci do ověřovací knihy. Takovým údajem není místo legalizace. Státní moc lze vykonávat jen v mezích a způsobem stanoveným zákonem, přičemž shromažďování požadovaných údajů se týká osobních údajů chráněných zákonem. K jejich zaznamenání není správní orgán zmocněn. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 24/2015 - 36, musí povinný subjekt nejprve zkoumat, zda požadovanými informacemi disponuje bez ohledu na to, zda má takovou povinnost ze zákona. V posuzovaném případě byla existence požadovaných informací

ověřena, přičemž povinný subjekt takové údaje neeviduje. Žalovaný pak jednoznačně dovodil, že magistrát informace nemá a ani je mít nemusí.

[23] Jestliže stěžovatel opakovaně uvádí, že požadované informace jsou snadno dohledatelné v docházkovém systému či cestovním příkazu, žalovaný upozorňuje, že si lze těžko představit, že by u každého zaměstnance byla evidována nepřítomnost v členění podle jednotlivých zákonů, popřípadě konkrétních zákonných ustanovení. Příslušné ověřující pracovnice se nepohybují služebně v ČB pouze za účelem ověřování podpisů. Důvodem může být i školení, konzultace na krajském úřadu, dohledávání věci v archivu krajského úřadu, svatební obřad mimo stanovenou místnost. Obdobně ani u cestovních příkazů není jejich smyslem sledování konkrétních dílčích činností zaměstnanců podle pracovní náplně, ale slouží jako doklad k vyúčtování cestovních náhrad. Pracovní cestou je časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce. Pouze v případě ověřování mimo sjednané místo výkonu práce by příslušný zaměstnanec matriky vyplňoval cestovní příkaz. Žádným právním předpisem není stanoveno, jak podrobně by měl být účel cesty popsán. Tvrdí-li stěžovatel, že požadované informace jsou obsaženy ve zprávách elektronické pošty, zápisech z jednání či poznámkách, jedná se o ničím nepodložené spekulativní tvrzení, které není opřeno o žádný důkaz. Stejně tak nemůže být informace obsažena ve vyřízení stížnosti stěžovatele podle § 175 správního řádu, neboť šlo o stížnost na ověření konkrétního podpisu.

[24] Magistrát ověřil u příslušného oddělení existenci požadovaných informací a vydal rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě i formě. Stejně tak žalovaný. Ze skutečnosti, že povinný subjekt žádosti nevyhověl, nelze dovodit, že by v průběhu vyřizování žádosti o informace došlo k porušení základních zásad správního práva.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost **není** důvodná.

[27] Na úvod Nejvyšší správní soud předesílá, že námitka vnitřní rozpornosti výroku I. napadeného rozsudku není důvodná. Tímto výrokem soud vyslovil, že se žaloba zamítá. Není v něm obsaženo nic, co by odporovalo vyslovenému způsobu rozhodnutí. Jestliže stěžovatel nesouhlasí s tím, jak se soud vypořádal s jeho námitkou, nemůže tím být způsobena vnitřní rozpornost uvedeného výroku rozhodnutí. Ani obsahově neshledal Nejvyšší správní soud vypořádání stěžovatelovy námitky nijak závadným. Jestliže soud dospěl k závěru, že povinný subjekt informací nedisponuje, není ze zákona povinen ji mít a nemohl ji ani nad rámec zákonných povinností dohledat, bylo zcela na místě z tohoto důvodu odmítnout jako nedůvodnou námitku laxního přístupu povinného subjektu (viz shrnutí v bodech [8] a [9] tohoto rozsudku). Úvaha soudu je tudíž zcela logická a odpovídá smyslu stěžovatelovy argumentace.

[28] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. rozlišuje nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů. Nejvyšší správní soud v tomto duchu zhodnotil napadený rozsudek a dospěl k závěru, že je přezkoumatelný. Odůvodnění přezkoumávaného rozsudku je zcela srozumitelné, jsou z něj jasně seznatelné úvahy, jimiž se soud řídil, a obsahuje vypořádání veškerých žalobních námitek. Nevykazuje tak žádné vady způsobující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, veškerá citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), ani pro nesrozumitelnost (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS).

[29] Jestliže stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost též v nedostatečném provedení důkazního návrhu, je třeba konstatovat, že jeho žaloba žádný konkrétní důkazní návrh neobsahovala (k tomu se ještě Nejvyšší správní soud dále vyjádří). Nesouhlasí-li stěžovatel s názorem krajského soudu a způsobem, jakým se vypořádal s některými jeho námitkami (viz bod [19] tohoto rozsudku), pak z toho nelze dovozovat, že by soud jeho námitky zcela pominul a spatřovat v tom důvod nepřezkoumatelnosti. Mohlo by se eventuelně jednat toliko o nesprávné právní hodnocení věci. Lze proto uzavřít, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, a je proto na místě zabývat se meritorními námitkami.

[30] Za rozhodné považuje Nejvyšší správní soud posoudit, zda v daném případě bylo možné dovodit neexistenci požadované informace a zda správní orgány, jakož i krajský soud, tento závěr dostatečně odůvodnily.

[31] Podle § 2 odst. 4 informačního zákona se *povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací*. Ustanovení § 3 odst. 3 téhož zákona stanoví, že *[i]nformací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního*. Z toho vyplývá, že informační povinnost nastává pouze v případě informací reálně existujících. Oproti obecnému vnímání pojmu informace je tedy zákonné pojetí užší, neboť se vztahuje pouze na takovou informaci, která skutečně existuje, je zaznamenána a je v dispozici povinného subjektu.

[32] Judikatura Nejvyššího správního soudu na základě citovaných ustanovení opakovaně dovodila, že pro odmítnutí poskytnutí informace je v první řadě rozhodná skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším předpokladem je, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat. Povinný subjekt tak není oprávněn odepřít poskytnutí informace s odkazem na jejich neexistenci, pokud má povinnost požadované informace evidovat, a to ani tehdy, pokud by poskytnutí požadovaných informací objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci. Nerespektováním povinnosti evidovat požadované informace se povinný subjekt nemůže zbavit své povinnosti předmětné informace poskytovat. Vytvářením takových informací by pouze napravoval své dřívější pochybení (např. rozsudky ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67, či ze dne 6. 1. 2016, č. j. 2 As 195/2015 - 28).

[33] První podmínku, že povinný subjekt nemá požadované informace, je třeba posoudit v souvislosti s druhou podmínkou, zda povinný subjekt má povinnost tyto informace mít. S ohledem na tzv. negativní důkazní teorii totiž nelze prokázat negativní skutečnost, tedy že informace požadované stěžovatelem neexistují (srov. např. rozsudky ze dne 26. 7. 2006, č. j. 3 Azs 35/2006 - 104, č. 951/2006 Sb. NSS, a ze dne 5. 6. 2013, č. j. 2 Afs 57/2012 - 35, ze dne 23. 11. 2013, č. j. 8 As 9/2013 - 30, či ze dne 21. 1. 2015, č. j. 3 As 115/2014 - 29). Po povinném subjektu tedy nelze požadovat poskytnutí neexistujících informací, v tomto směru mu z povahy věci nemůže ani svědčit břemeno důkazní k prokázání skutečnosti, že určité informace nemá. Námitka stěžovatele, že povinný subjekt byl povinen prokazovat neexistenci informace a žalobce nemusí prokázat opak, proto není důvodná.

[34] Stěžovatel v žalobě pouze obecně prohlašoval, že povinný subjekt jednal v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, jakož i smyslem informačního zákona a že požadovanou informací disponuje, resp. ji může snadno dohledat. Z čeho tak dovozuje, konkrétně neuvedl. Pouze bez dalšího poukázal na možnost existence informace v docházkovém systému či cestovních příkazech, aniž by tuto svou domněnku jakkoliv specifikoval. Stejně tak na podporu tohoto tvrzení ani neoznačil žádné konkrétní důkazy.

[35] Stěžovatel se mýlí, pokud se domnívá, že krajský soud byl povinen z vlastní iniciativy vyhledávat důkazy pro ověření tvrzení stěžovatele. Soudy ve správním soudnictví přezkoumávají napadené rozhodnutí jen v mezích žalobních bodů (viz § 75 odst. 2 s. ř. s.). Účelem soudního přezkumu není na základě vlastní iniciativy zjistit nepochybně skutečný stav věci (srov. § 3 správního řádu), ale poskytnout ochranu tomu, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech v důsledku vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (blíže viz např. rozsudek ze dne 18. 1. 2006, č. j. 3 As 11/2005 – 103).

[36] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že po něm není možno požadovat, aby předložil docházkové výkazy pracovníků povinného subjektu, nicméně lze po něm požadovat, aby alespoň v tomto směru učinil konkrétní důkazní návrhy, které však jeho žaloba postrádala. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se stěžovatelem, že krajský soud měl v takovém případě stěžovatele poučit, že neunáší své důkazní břemeno.

[37] Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. mají účastníci v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Tato povinnost je významná zvláště u účastníků řízení, kteří nemají potřebné znalosti či prostředky k efektivnímu vedení sporu (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 44/2008 – 79).

[38] Stěžovatel podal žalobu splňující požadavky na její projednání soudem a byl ve věci od počátku řízení zastoupen advokátem. Nelze tedy krajskému soudu vytknout, že v tomto konkrétním případě stěžovatele nepoučil o tom, že má svá tvrzení prokázat či alespoň označit důkazy na jejich podporu. Soud neměl důvod se domnívat, že se jedná o výše popsanou situaci, na kterou § 36 odst. 1 s. ř. s. míří, tedy situaci, kdy osoba vedoucí

spor se správním orgánem není z objektivních důvodů schopna v soudním řízení efektivně uplatňovat svá práva a být správnímu orgánu „rovnocenným soupeřem“. Tím spíše uvedené platí proto, že požadavek na uvedení konkrétních žalobních bodů a označení důkazů není složitým procesním pravidlem, ale základním a logickým požadavkem přímo vyplývajícím z § 71 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s., korespondujícím s dispoziční zásadou vyjádřenou v § 75 odst. 2 s. ř. s. Námitka proto není důvodná.

[39] Ze stejných důvodů je nepřípadná i námitka stěžovatele, že jej měl krajský soud vyzvat k doplnění žalobních bodů, neseznal-li, v čem stěžovatel spatřuje porušení základních zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu a účelu informačního zákona. Vytýkané závěry soudu jasně naznačují, že stěžovatel své námitky dostatečně nespecifikoval a jedná se jen o obecné výtky bez konkrétní vazby na projednávaný případ. Rozhodně však soud tímto nepoukazoval na nedostatky žaloby, které by bylo třeba odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

[40] V této souvislosti je ovšem s ohledem na obsah žaloby stěžovatele zapotřebí zdůraznit, že ve správním soudnictví se široce uplatňuje dispoziční zásada, dle níž klíčová role při určení předmětu a rozsahu soudního přezkumu náleží žalobci. Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na konkrétní skutečnosti, ve kterých spatřuje pochybení, je dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud také jen v obecné rovině. Není úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Tímto postupem by byla popřena rovnost stran v řízení před soudem a žalovanému správnímu orgánu možnost efektivně hájit své rozhodnutí (srov. např. rozsudek ze dne 19. 6. 2015, č. j. 5 Ads 204/2014 - 45). Kvalita a obsah posouzení věci soudem odpovídá kvalitě a míře konkretizace žalobních bodů (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42).

[41] Vyžádal-li si krajský soud nad rámec návrhů stěžovatele na základě jeho tvrzení výpisy z docházky příslušných pracovnic magistrátu, učinil tak za účelem prověření skutkového stavu, na němž správní orgány založily své právní závěry a jež byl stěžovatelem zpochybňován. V tomto rozsahu tudíž krajskému soudu nelze nic vytýkat, obzvláště když tak učinil ve prospěch stěžovatele. To, že příslušné výpisy nepotvrdily verzi stěžovatele, nýbrž správních orgánů, na vyřčených závěrech nic nemění.

[42] Krajský soud nepochybil, pokud přisvědčil správním orgánům, že požadovaná informace neexistuje. Netvrdil však, jak namítá stěžovatel, že by ji povinný subjekt nemohl evidovat nad rámec zákona o ověřování. Naopak zkoumal, zda informace existuje, přestože povinný subjekt nebyl povinen ji mít (k této povinnosti se Nejvyšší správní soud ještě dále vyjádří). Podle shora citované judikatury totiž poskytnutí informace nelze odmítnout jen z důvodu neexistence povinnosti příslušnou informací disponovat. Stěžovatelem požadovaná informace ale nebyla dohledatelná ani na základě výpisů z docházkového systému. Zde je evidován pouze příchod do zaměstnání, odchod, přestávka, odpracovaná doba, dovolená, nemoc, lékař a počet minut strávených v rámci konkrétního pracovního dne „služebně v ČB“. Z toho ovšem nelze požadovanou informaci dohledat ani při porovnání s knihou, do níž se zaznamenává ověřování podpisů. Důvod pohybu pracovnice

mimo sídlo úřadu není evidován a ani stěžovatel nijak nevysvětluje, jak by měla být požadovaná informace ztotožněna na základě údajů, které povinný subjekt zaznamenává a jimiž disponuje. Tvrzení, že příslušné pracovnice magistrátu se pohybují „služebně v ČB“ pouze za účelem ověřování podpisů, je nepravděpodobná a ničím nepodložená spekulace.

[43] Nejvyšší správní soud nesouhlasí, že výpisy z docházkového systému za tři měsíce roku 2016 nevypovídají nic o neexistenci informace ve výpisech za období říjen 2012 až říjen 2015. Podstatné totiž je, jakým způsobem je u povinného subjektu evidována docházka a jaké údaje z ní lze zjistit. Není přitom relevantní, za jaké konkrétní období jsou pracovní výkazy předloženy. Rozhodné je zjištění, zda z nich lze dovodit, kdy příslušné pracovnice prováděly legalizaci mimo sídlo úřadu. Soudem vyžádané výpisy z docházkového systému potvrdily, že informace požadovaná stěžovatelem není dohledatelná. Lpění na přesně vymezeném časovém období postrádá v daném případě smysl a vyžadovat výpisy za celé tři roky by bylo nadbytečné. Stejně tak námitka, že není zřejmé, zda bylo žádosti soudu magistrátem vyhověno, je nepřípadná. Jestliže soud si vyžádal výpisy z docházky za poslední tři měsíce a následně hodnotil jejich obsah, je zřejmé, že jeho žádosti bylo vyhověno, jak ostatně plyne ze soudního spisu.

[44] Nejvyšší správní soud dodává, že skutkový stav nebylo nutné prověřovat též na základě cestovních příkazů, neboť ty se vyhotovují za účelem vyúčtování pracovní cesty. Za pracovní cestu se ovšem považuje výkon práce mimo sjednané místo výkonu práce, které nelze automaticky ztotožňovat se sídlem příslušného úřadu. Stejně tak účel cesty nemusí být specifikován konkrétně podle zákonného ustanovení, které je podkladem činnosti zaměstnance na pracovní cestě, nýbrž i obecněji. Z povahy cestovního příkazu tak nelze očekávat, že by v něm požadovaná informace mohla být obsažena.

[45] Správně postupoval i povinný subjekt, který u příslušného oddělení ověřil, zda je informace možné poskytnout. Zjistil, že povinnost evidovat stěžovatelem požadované údaje ze zákona neplyne a magistrát tak nečiní ani nad jeho rámec. Pokud žalovaný tento postup aproboval, není napadené rozhodnutí stiženo žádnými vadami, neboť koresponduje s ustálenou judikaturou citovanou výše. S ohledem na shora uvedené lze tedy uzavřít, že ze skutkových okolností věci a informací založených ve spise existence informace v požadovaném tvaru nevyplývá. Je proto třeba zkoumat, zda byl magistrát povinen požadované informace mít.

[46] Podle § 15 odst. 1 zákona o ověřování se *[v]idimace a legalizace se provádí v úředních místnostech úřadu. Na jiném vhodném místě lze provést vidimaci a legalizaci jen ze závažných důvodů*. § 16 odst. 1 a 2 téhož zákona stanoví, že *[e]vidence vidimací a legalizací se vede ve svázané ověřovací knize s tiskopisy očíslovanými v souvislé řadě (dále jen "ověřovací kniha"). Součástí ověřovací knihy je list podpisových vzorů ověřujících osob provádějících vidimaci a legalizaci. Tiskopis ověřovací knihy obsahuje a) pořadové číslo, pod kterým je vidimace nebo legalizace zapsána, b) datum provedení vidimace nebo legalizace, c) údaj uvedený v § 8 písm. c), jde-li o vidimaci, d) údaj uvedený v § 12 písm. c), d), e) a f), jde-li o legalizaci, e) označení druhu listiny, která je vidimována nebo na které je legalizován podpis, f) podpis žadatele, jehož podpis je legalizován, popřípadě svědků, jde-li o legalizaci podle § 10 odst. 5, g) údaj o uhrazení správního poplatku (uvedení čísla dokladu, kterým byl uhrazen) nebo údaj o osvobození od správního poplatku s odkazem na právní předpis a h) podpis ověřující osoby*. Ustanovení § 12

zní: *Ověřovací doložka obsahuje c) jméno, popřípadě jména, příjmení, datum a místo narození žadatele, popřípadě svědků, jde-li o legalizaci podle § 10 odst. 5, d) adresu místa trvalého pobytu nebo adresu místa pobytu na území České republiky anebo adresu bydliště mimo území České republiky žadatele, popřípadě svědků, jde-li o legalizaci podle § 10 odst. 5, je-li v předloženém dokladu uvedena; pokud předložený doklad tento údaj neobsahuje, zapíše se údaj na základě ústního prohlášení žadatele, popřípadě svědků, jde-li o legalizaci podle § 10 odst. 5, e) označení dokladu, na jehož základě byly údaje podle písmene c) a d) zjištěny, f) údaj o tom, že žadatel listinu před ověřující osobou vlastnoručně podepsal, nebo že podpis na listině uznal za vlastní.*

[47] Jak je zřejmé z citovaných zákonných ustanovení, místo legalizace podpisu není povinně evidovaným údajem. Pokud jej tudíž povinný subjekt nezaznamenává, nelze po něm požadovat, aby tuto informaci pro stěžovatele jakkoliv vytvářel. Ostatně stěžovatel ani nijak nezpochybňuje závěry správních orgánů a krajského soudu, že ze zákona o ověřování povinnost evidovat požadované informace neplyne.

[48] Tyto závěry nezpochybňuje ani obecná proklamace stěžovatele, že povinný subjekt je povinen mít absolutní přehled o činnosti a pohybu svých zaměstnanců. Nelze seznat, jaké povinnosti magistrát porušil tím, že nezaznamenává pohyb svých zaměstnanců tak, aby byl schopen stěžovateli poskytnout přesně takové informace, které požadoval. Tato námitka tudíž není důvodná.

[49] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z povinně evidovaných skutečností nelze ani nepřímo zjistit informaci v podobě požadované stěžovatelem. Za daných okolností je nutné souhlasit se správními orgány i krajským soudem, že bez evidence místa ověření není možné požadovanou informaci dohledat. Stěžovatel ani neuvedl konkrétní údaje, z nichž by (případně i ve vzájemné kombinaci) předmětnou informaci bylo možné získat. Stejně tak z ničeho neplyne povinnost ji mít. Proto k odepření poskytnutí takové informace došlo v souladu se zákonem.

[50] Nejvyšší správní soud nepřihlížel k tvrzením stěžovatele, dle nichž šlo požadovanou informaci dohledat též v souvislosti se stížnostní agendou, či na základě „patrně“ existujících zpráv elektronické pošty, zápisů z jednání či jiných poznámek, neboť se jedná o skutečnosti, které stěžovatel v žalobě vůbec neuplatnil (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Poukazoval-li stěžovatel na stížnostní agendu na podporu své námitky, dle níž mu měl magistrát sdělit alespoň to, že ověřoval jeden podpis mimo sídlo na základě žádosti stěžovatele, pak krajský soud správně uvedl, že bez evidence místa ověření nemohl magistrát dohledat tuto informaci ani ve vztahu ke stěžovateli. Kromě toho se nejedná o informaci, kterou stěžovatel požadoval poskytnout (jeho dotaz směřoval k počtu podpisů ověřených mimo sídlo magistrátu za poslední 3 roky, a to s uvedením počtu podpisů pro každý rok zvlášť). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 124/2016 - 42, formulace žádosti o informace je věcí žadatele a úkolem povinného subjektu není, aby se snažil žádost nějakým způsobem domýšlet či přetvářet.

IV. Závěr a náklady řízení

[51] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[52] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. července 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu